

Möglichkeiten und Grenzen der Selbstbestimmung von Programm-Teilnehmer*innen in Programmen der Arbeitsintegration

Ein Kooperationsprojekt des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) Bern und des Instituts Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe am Departement Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) (September 2018 – Oktober 2018)



Zusammenfassung zum Schlussbericht Zürich, 4.3.2019

Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith, IVGT, Dep. S, ZHAW

Dr. Silke Vlecken, IVGT, Dep. S, ZHAW

Isabelle Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin, IVGT, Dep. S, ZHAW

Titelbild: Vorstellung des Projekts. Quelle: Silke Vlecken (Graphic Recording)

Inhalt

1. Ausgangslage.....	4
2. Practice Research: das Kooperationsprojekt	6
3. Ergebnisse.....	8
3.1 Selbstbestimmung und Zwang	8
3.2 Fachliche Begleitung	9
3.3 Nutzen und Grenzen der Programme	9
3.4 Handlungsspielräume.....	10
4. Zusammenführung und Zuspitzung der Ergebnisse	12
5. Schlussfazit	13
6. Empfehlungen	14
7. Ausblick und weiteres Vorgehen	14
Literatur.....	15

1. Ausgangslage

Aktivierende Sozialpolitik hat neben der materiellen Existenzsicherung zum Ziel, die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten von armutsbedrohten und -betroffenen Personen zu fördern und zu stärken. Ab Mitte der 1990er Jahre haben sich das Aktivierungs- und das Gegenleistungsprinzip im System der sozialen Sicherung der Schweiz immer mehr durchgesetzt, wobei je nach Auslegung stärker das Fördern bzw. das Fordern der Leistungsbeziehenden, mit mehr oder weniger Selbstbestimmung¹, im Vordergrund steht.

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) hatte angesichts der zunehmenden Langzeiterwerbslosigkeit bereits in den 1990er Jahren arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) per 1. Januar 1997 eingeführt. In Art. 17 des AVIG werden die Pflichten der Personen aufgeführt, die Arbeitslosentaggeld beziehen. So können die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bspw. die persönliche Teilnahme am Informationstag und an Beratungs- und Kontrollgesprächen anordnen. Weiter muss alles Zumutbare unternommen werden, um die Erwerbslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. D.h. Betroffene müssen sich bereits vor Eintritt der Erwerbslosigkeit in Form von Bewerbungen um eine neue Stelle bemühen. Monatlich müssen die Angaben über die Stellensuche gegenüber dem RAV nachgewiesen werden. Zumutbare Stellen müssen angenommen werden. Wenn eine Person sich persönlich nicht genügend um zumutbare Arbeit bemüht und die Kontrollvorschriften oder die Weisungen der zuständigen Amtsstelle nicht befolgt, kann dies zur teilweisen oder totalen Einstellung der Anspruchsberechtigung der finanziellen Leistungen führen (Art. 30 AVIG).

Im Kontext der Sozialhilfe ist zunehmend eine Abkehr vom Bedarfsprinzip zugunsten des Subsidiaritätsprinzips zu beobachten: Bevor auf ein Unterstützungsgesuch eingetreten wird, muss der Beweis erbracht werden, dass sämtliche Versuche unternommen wurden, sich selber aus einer prekären Lebenslage zu befreien. Wird auf die öffentliche Unterstützung nicht kooperativ reagiert, sind Sanktionen in Form von Leistungskürzungen möglich. Auch die Voraussetzungen der Leistungsgewährung können stets einer erneuten Überprüfung unterzogen werden. Im Rahmen der jüngsten Teilrevisionen 2016 und 2017 wurde der Aktivierungsgedanke in den SKOS-Richtlinien fortgesetzt und verstärkt: Der Grundbedarf für gewisse Zielgruppen wurde erneut gesenkt und der maximal mögliche Sanktionsumfang von 15% auf 30% des Grundbedarfs verdoppelt. Weiter wurde das Anreizsystem überarbeitet, die Minimale Integrationszulage (MIZ) aufgehoben und die Voraussetzungen für den Bezug der Integrationszulage (IZU) dahingehend verschärft, dass künftig nur noch qualifizierende, arbeits- und leistungsorientierte Tätigkeiten zu einem Bezug berechtigen.

Die Wirkung von Arbeitsintegrationsprogrammen wird nach wie vor nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wissenschaft und Praxis kontrovers diskutiert. Oftmals besteht ein Widerspruch zwischen den aktivierungspolitischen Vorgaben und den realen Möglichkeiten der Klientinnen und Klienten, ihre Fähigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt unter Beweis stellen zu können (Wyer 2014). Unter Kürzungsdruck umgesetzte Aktivierungsmassnahmen wirken zudem häufig nicht nachhaltig, verstärken unter Umständen gar den Druck auf die Betroffenen und fördern eher deren Prekarisierung als ihre Selbstbestimmung und Selbstständigkeit (BFS 2014). Weiter wird auch kritisch auf eine kontraproduktive (Ragni & Aepli 2009) oder gar exkludierende Wirkung von Integrationsmassnahmen, z.B. in Form von Stigmatisierung, hingewiesen (Mäder 2009, Wyss 2009).

¹ Der Begriff Selbstbestimmung bezieht sich auf Zwangskontexte in der Sozialen Arbeit, in welchen sich Klientinnen und Klienten das Unterstützungsetting nicht aussuchen können, weil dahinter hoheitliche Eingriffsrechte des Staates stehen und sie daher kaum eine andere Wahl haben, als sich den rechtlichen Vorgaben zu beugen. Zwangskontexte gelten auch für Fachpersonen, denn diese haben in der Regel nicht – oder nur in sehr eingeschränkter Weise – die Möglichkeit, Klientinnen und Klienten abzulehnen. (vgl. Zobrist & Kähler 2017)

Die Akzentuierung der Gegenleistungspflicht in verschiedenen Bereichen der Sozialen Sicherheit sowie in der Sozialhilfe stellt neue Herausforderung an die fachliche Begleitung von (Langzeit-) erwerbslosen Personen. Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk SAH Bern bietet für erwerbslose Menschen verschiedene Programme an, die eine Integration möglichst in den 1. Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Im Kontext sich verändernder Sozialpolitik im Sinne des sogenannten «Aktivierungsprinzips» werden Massnahmen zunehmend verschärft auf das Gegenleistungsprinzip hin ausgerichtet und weniger als Bezug von sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen verstanden. Sozialleistungen werden an vorgegebene Formen der Kooperation mit Pflichtkatalogen zwischen staatlichen und von ihnen beauftragten Akteur*innen und Bürger*innen gebunden, welche die Zusammenarbeitsformen, die zentral individuelle und gesellschaftlich bedingte Problemlagen fallbezogen berücksichtigen, erschweren oder unmöglich machen. Wird eine Kooperation als misslungen bewertet, kann dies zu Sanktionen bis hin zur Einstellung von Transferleistungen führen. Wie lassen sich die Grundsätze im Leitbild² des Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH) Bern in den Programmen zur Arbeitsintegration unter den aktuellen aktivierungspolitischen Rahmenbedingungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe im Kanton Bern umsetzen? Wie geht das SAH Bern mit seiner Mehrfachrolle um: einerseits als Leistungserbringer in finanzieller Abhängigkeit des Kantons, andererseits als engagierter Anbieter, der es auch als seine Aufgabe sieht, sich für die Rechte und Interessen seiner Programmteilnehmenden einzusetzen?

² Vgl. SAH-Bern 2007

2. Practice Research: das Kooperationsprojekt

Im Rahmen eines praxisgeleiteten Kooperationsprojekts des Instituts Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe des Departements Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) Bern wurden im Sinne der Practice Research³ die Möglichkeiten und Grenzen der Selbstbestimmung in ausgewählten Programmen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe *aus der Sicht von Teilnehmer*innen* und *aus Sicht der Programm-Mitarbeiter*innen* untersucht.

Im Anschluss an die oben geschilderte Ausgangslage hat das gemischte Projektteam⁴ folgende *Fragestellung* für ein gemeinsames Untersuchungsvorhaben formuliert:

- Wie nehmen die Programm-Teilnehmer*innen, wie die Programm-Mitarbeiter*innen die aktuellen gesetzlichen, institutionellen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen wahr und wie gehen sie damit um?
- Inwiefern wirkt sich die aktuelle Gegenleistungspflicht aus Sicht der Programm-Teilnehmer*innen und der Programm-Mitarbeiter*innen fördernd bzw. hindernd aus im Hinblick auf die Erreichung des Programmziels und auf die Selbstbestimmung der Teilnehmer*innen?
- Welche Strategien entwickeln Programtteilnehmende und Programmmitarbeitende in Bezug auf die Umsetzung der Mitwirkungs- und Gegenleistungspflicht der Programm-Teilnehmer*innen?
- Wie gestaltet sich diesbezüglich die Zusammenarbeit mit den zuweisenden Stellen?
- Wie positioniert sich das SAH-Bern zu der Thematik? Wo liegen seine Möglichkeiten, wo seine Grenzen?

Ziel des Kooperationsprojekts ist es, eine Grundlage für die für die Qualitätsentwicklung und -sicherung der aktuellen Angebote sowie für die weiterführende Diskussion im Hinblick auf die Positionierung des SAH Bern im Themenfeld der Arbeitsintegration zu erarbeiten.

Die *Vorgehensweise* für die Datenerhebung und -auswertung beinhaltete folgende vier Schritte:

1. In einem 3-stündigen **Workshop mit 18 Programm-Teilnehmer*innen** wurden Nutzen und Grenzen der fünf Arbeitsintegrationsprogramme⁵ im Rahmen von verschiedenen Settings diskutiert, mittels Graphic Recording⁶ visualisiert und schriftlich dokumentiert. Die Diskussionen wurden zusammenfassend protokolliert.

³ Practice Research bezieht sich auf einen Forschungsansatz, bei welchem die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer konsequent berücksichtigt werden soll (vgl. Julklun et al 2014). Hierzu werden bei der Entwicklung der Fragestellung, während des Projekts und bei der Auswertung in der Regel alle Anspruchsgruppen an einen Tisch gebracht, die Ergebnisse diskutiert und Massnahmen für die Umsetzung angestossen. In der Schweiz ist der Ansatz der Practice Research noch kaum bekannt, wird jedoch in Skandinavien, GB und in den USA jedoch seit geraumer Zeit umgesetzt.

⁴ Das gemischte Projektteam setzte sich seitens SAH-Bern zusammen aus: Mirjam Zeller (Projektkoordination), Ueli Tecklenburg (Projektinitiator, beratende Funktion) und Beat Baumann (beratende Funktion); seitens Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit ZHAW arbeiteten mit: Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith; Isabelle Steiner und Dr. Silke Vlecken.

⁵ Bei den fünf Arbeitsintegrationsprogrammen handelt es um die Angebote Prima, Transfer BI, BIP und SI. Das Prima wird im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft und Ökonomie (Seco). Im Transfer, welches sich ebenfalls an Taggeldbeziehende der Arbeitslosenversicherung richtet, ist das Berner Amt für Wirtschaft (beco) Auftraggeber, welches entsprechende Aufträge jeweils im Rahmen einer Ausschreibung vergibt. Die drei Angebote SI, BI und BIP sind alles Angebote der Beschäftigungs- und Integrationsangebote in der Sozialhilfe (BIAS), welche von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern finanziert werden.

⁶ Graphic Recording ist eine Methode, um Informationen und Ideen auf effektive Weise sichtbar zu machen und eignet sich neben der Dokumentation von Events sowohl als Tool für Wissensmanagement oder als Rahmenprogramm bei besonderen Anlässen.

2. Am selben Tag wurden **6 Einzelinterviews** mit ausgewählten Programm-Teilnehmer*innen⁷ aus den unterschiedlichen Programmen durchgeführt. Die Interviews wurden transkribiert und codiert und in Form von zehn Hypothesen für die Gruppendiskussion mit den Programm-Mitarbeiter*innen aufbereitet.
3. In einem weiteren Workshop mit **5 Programm-Mitarbeiter*innen**⁸ aus unterschiedlichen Programmen und in unterschiedlichen Funktionen wurde ihr Umgang mit dem Zwangskontext anhand eines Leitfadens erfragt sowie die zehn Hypothesen zu den Aussagen der Teilnehmer*innen diskutiert.
4. Die Ergebnisse aus den zwei Workshops und den Interviews wurden in einem ausführlichen **Schlussbericht** zusammengefasst, erste Empfehlungen für die Praxis abgeleitet und im Rahmen einer internen Veranstaltung allen Mitarbeiter*innen des SAH Bern präsentiert und diskutiert.

⁷ Kriterien für die Auswahl der Programm-Teilnehmer*innen für ein Interview waren: in unterschiedlichen Programmen (Transfer (2), Prima (1), BIP (1) und BI (2), von unterschiedlicher Dauer bezüglich Programmtteilnahme, (vermuteten) unterschiedlichen Haltungen gegenüber dem Programm-Besuch, unterschiedlichen Geschlechts sowie die Bereitschaft für ein Gespräch. Zwei Personen lehnten ein Gespräch ab: im einen Fall handelte es sich um eine Person, die sehr kritisch eingestellt war gegenüber ihrem Programm; in einem Fall waren es zeitliche Gründe, die gegen ein Interview sprachen. Ursprünglich waren 5 Einzelinterviews geplant. Aufgrund eines Programm-Teilnehmers, der nicht gewählt wurde, aber ebenfalls sehr gerne von seiner Situation berichten wollte, wurde die Interviewzahl spontan von 5 auf 6 erhöht.

⁸ Der Workshop der Mitarbeiter*innen setzte sich zusammen aus: Drei Coaches (Prima, Transfer, BIP), eine Mitarbeiterin Bildungsangeboten (BIP, BI und Einzelmodule) und eine Mitarbeiterin Einzelgespräche (BIP, BI und SI). Ein Arbeitsantrag wurde ebenfalls für eine Teilnahme angefragt, fiel jedoch krankheitsbedingt aus.

3. Ergebnisse

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse aus dem Schlussbericht betreffend Selbstbestimmung und Zwang, der fachlichen Begleitung, Nutzen und Grenzen der Programme und Handlungsspielräumen jeweils aus Sicht der Programm-Teilnehmer*innen und Programm-Mitarbeiter*innen zusammenfassend dargestellt.

3.1 Selbstbestimmung und Zwang

3.1.1 Teilnehmer*innen

Die Programmteilnahme erfolgt gemäss Aussagen der Teilnehmenden zum Teil freiwillig und wird von einem Teil der Teilnehmer*innen gar selbst initiiert. Andere Teilnehmer*innen geben an, zu einer Teilnahme verpflichtet worden zu sein. Bei einer angeordneten Teilnahme kann nicht unbedingt auf eine eingeschränkte Motivation geschlossen werden.

Selbstbestimmungsmöglichkeiten werden insbesondere im Hinblick auf individuelle Programmverläufe (z.B. im Übergang zur Pensionierung), im detaillierteren Aushandeln von Programmzielen, möglichen Wechseln zwischen den angebotenen Tätigkeitsfeldern sowie der Art und Weise, wie Aufgaben innerhalb der Programme ausgeführt werden, genannt.

Betreffend im Programm erlebtem Druck versus erfahrener Förderung äussern sich die Teilnehmer*innen sehr unterschiedlich. Die einen sagen aus, keinen Druck zu erfahren; andere erwähnen gewisse Erwartungshaltungen seitens der Programm-Mitarbeiter*innen, jedoch in eher pauschalisierender Weise und ohne weitere, konkretere Angaben zu machen. Aussagen zur Förderung beziehen sich auf praktische Tätigkeiten, auf die Erweiterung der Bewerbungskompetenz sowie auf die Vertiefung bzw. Auffrischung von Computer- und Sprachkenntnissen.

Die internen Programmregeln können nicht alle Teilnehmer*innen auf Anhieb benennen. Zum Teil wird deren Bedeutung relativiert bzw. heruntergespielt. Ihre Handhabung wird in den meisten Fällen als nicht streng erachtet. Ausnahmen und Sonderlösungen seien nach Absprachen und mit entsprechender Begründung möglich.

Einige Teilnehmer*innen scheinen die rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen nicht näher zu kennen. Gewisse Teilnehmer*innen scheinen sich jedoch der programminternen Einschränkungen und Vorgaben der fallführenden Personen der zuweisenden Stellen bei einer Programmvermittlung durchaus bewusst zu sein.

3.1.2 Mitarbeiter*innen

In den schriftlichen Ausführungen der Mitarbeiter*innen werden verschiedene Aspekte des Zwangs thematisiert wie die verpflichtende Teilnahme, obligatorische Elemente des Programmbesuchs, z.B. die Bildung, die Abmeldepflicht bei Nichterscheinen sowie die Bewerbungspflicht. Andererseits werden aber auch Momente der Selbstbestimmung genannt wie beispielsweise die (beschränkte) Programmauswahl bei Antritt, die Wahl des Einsatzplatzes, das Aushandeln der Zielsetzung, der beruflichen Ziele sowie die Form der Selbstdarstellung im Bewerbungsdossier.

Die Programm-Mitarbeiter*innen geben an, verschiedene Kontrollaufgaben wahrzunehmen ab Triage bis zum Vorliegen einer Einsatzvereinbarung. Ebenfalls erwähnt werden die Präsenzkontrollen sowie Verwarnungen bei „Verhaltensproblemen“. Einige Mitarbeitende kombinieren diese Aufgabe mit einer

allgemeinen Befindlichkeitsrunde; anderen bereiten diese Kontrollaufgaben mehr Mühe und sie versuchen, situationsbezogen „die Stimmung mit Humor etwas aufzulockern“.

3.2 Fachliche Begleitung

*3.2.1 Teilnehmer*innen*

Die interviewten Personen geben an, in einem regelmässigen, wenn auch unterschiedlichen Kontakt mit den fallführenden Personen zu stehen. Im Rahmen der Programme wird fachliche Begleitung weitgehend als bedarfsorientiert, engagiert und wertschätzend wahrgenommen. Insbesondere die Unterstützung im Bewerbungsprozess wird sehr geschätzt. Einzelne wünschen sich jedoch noch eine branchenspezifischere und individuellere Begleitung.

*3.2.2 Mitarbeiter*innen*

Im Hinblick auf die fachliche Begleitung benennen die Programm-Mitarbeiter*innen verschiedene Gestaltungsspielräume, beispielsweise in Bezug auf die praktische Tätigkeit oder im Rahmen der Bildung, wo die Teilnehmer*innen mitbestimmen können, an was sie arbeiten möchten. Andererseits werden aber auch Grenzen aufgeführt, wenn Teilnehmende gar nicht unbedingt arbeiten wollen oder können, wenn die fachliche Begleitung durch das Arbeitspensum der Mitarbeiterin eingeschränkt ist oder wenn keine weiteren Ressourcen für eine intensivere Begleitung zur Verfügung stehen.

Die Mitarbeiter*innen beantworten die Frage, inwiefern sie innerhalb des Programms ihren eigenen fachlichen Ansprüchen und Professionalität gerecht werden können, sehr unterschiedlich. Eine Programm-Mitarbeiterin bejaht diese Frage. Die anderen Mitarbeitenden machen insbesondere Einschränkungen bezüglich der Motivation der Programm-Teilnehmer*innen sowie der fehlenden Anerkennung ihrer Fachkompetenz seitens der fallführenden Personen.

3.3 Nutzen und Grenzen der Programme

*3.3.1 Teilnehmer*innen*

Zum Nutzen der Programme äusserten sich die Teilnehmer*innen wie folgt:

«Etwas zu tun zu haben oder ein Ziel vor Augen zu haben, hat mir ziemlich geholfen.» (Interview SAH 1 BIP)

«Vorher bin ich bis am Mittag im <Näscht> gelegen und nachher mochte man dann doch nichts machen. Also es hat mich ziemlich angespornt.» (Interview SAH 1 BIP)

«Man kommt nach Hause, hat etwas gemacht und der Feierabend ist ein bisschen anders, Ferien auch so, irgendwie hat es einen anderen Stellenwert.» (Interview SAH 4 Transfer)

«Ja, ich wollte nie zum Sozialamt, weil es liegt mir nichts ferner als irgend jemandem auf der Tasche zu liegen. Ich möchte selber entscheiden können, was ich mache. Ohne irgendwas erklären zu müssen.» (Interview SAH 5 BI)

Bezüglich Grenzen der Programme kam es seitens Teilnehmer*innen zu folgenden Aussagen:

«Sinnlos. Ich schraube da Dinge auseinander, wo ich für mich sage: Ja, klar es ist für die Umwelt. Aber ich sehe nichts... Ich sehe nicht den Sinn der Sache, dass ich dabei etwas lerne.» (Interview SAH 2 Transfer)

«Es dürfte ein bisschen mehr belohnt werden, dass wir Arbeitslosen jetzt eben arbeiten. Ich habe den Eindruck, dass der finanzielle Anreiz besser sein dürfte. (...) Das ist mir schon klar, dass das keine voll bezahlte Stelle ist, aber trotzdem habe ich das Gefühl, dass ein bisschen mehr belohnen auch nicht schlecht wäre.» (Interview SAH 3 BI)

«Weil ich habe es gemerkt, die ganzen Bewerbungen (...) im Prinzip bräuchte ich gar keine mehr schreiben, weil es hagelt nur Absagen in den ganzen Betrieben, die wollen das Facharbeiter-Zeugnis.» (Interview SAH 5 BI)

Eine knappe Mehrheit der Programm-Teilnehmer*innen des Workshops würde ihr Programm weiterempfehlen. Sechs Programm-Teilnehmer*innen sprechen sich jedoch deutlich gegen eine Weiterempfehlung aus. Gründe für eine Nicht-Empfehlung, die genannt werden, sind: weil zu wenig auf der menschlichen Seite getan würde; weil die aktuelle Situation im Programm nicht angenehm sein; weil kein Sinn gesehen wird und die Teilnahme als verlorene Zeit gesehen wird.

*3.3.2 Mitarbeiter*innen*

Als fördernde Faktoren werden Gestaltungsspielräume für die Zusammenarbeit zwischen Programm-Mitarbeiter*innen und Programm-Teilnehmer*innen erwähnt sowie die Möglichkeit, die Teilnehmenden individuell in Einzelgesprächen zu begleiten und ihre Bedarfe soweit wie möglich zu berücksichtigen.

Die Vorgaben der Auftraggebenden, z.B. in einen fixen Beschäftigungs- und Bildungsanteil, wird als hindernder Faktor bezeichnet wie auch die fehlende Motivation oder die gesundheitliche Beeinträchtigung bei gewissen Programm-Teilnehmer*innen.

3.4 Handlungsspielräume

*3.4.1 Teilnehmer*innen*

Von den Teilnehmer*innen werden folgende Wünsche bezüglich der Anpassung und Weiterentwicklung der Programme geäußert:

- Programme, die wirklich etwas nützen und die so individuell wie möglich ausgestaltet sind
- Verkürzung und Intensivierung der Programme
- Reduzierung der Bildung auf einen Halbtage (wenn das Bewerbungsdossier einmal erstellt ist) und Kombination bzw. Ergänzung mit Selbststudium
- branchenbezogene Gruppen und eine Gruppe für Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit anstreben
- praktische und qualifizierende Weiterbildungskurse, die auf dem Arbeitsmarkt anerkannt sind
- höhere und leistungsabhängige Entschädigung
- freiwillige Teilnahme

*3.4.2 Mitarbeiter*innen*

Betreffend Zielsetzung der Programme wird ausgeführt, dass auch Ziele ausserhalb der Integration in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Ziele der Teilnehmer*innen verfolgt würden. So bedeute die Anmeldung von den zuweisenden Stellen zwar ein Auftrag, der erfüllt werden müsse. Es gäbe aber nach wie vor Spielräume und die Möglichkeit, den Teilnehmer*innen eine Mitsprache zu gewähren und zu schauen, was im vorgegebenen Rahmen am besten passe. Andererseits wurde aber auch die „ab-

schreckende Wirkung“ einer Programm-Anmeldung erwähnt: Nämlich der Umstand, dass nach erfolgter Anmeldung zeitnah eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt gefunden oder ein Zwischenverdienst angetreten und somit ein Programmbesuch hinfällig wurde.

Im Hinblick auf die Kontrollaufgaben gaben Programm-Mitarbeiter*innen an, sich zeitweise auch als „Polizisten missbraucht zu fühlen“, z.B. wenn es um die Überprüfung der Pünktlichkeit und Anwesenheit gehe, die im Rahmen der Sozialhilfe Weisungen, Mahnungen bis zu Sanktionen auf das Minimum zur Folge haben können. Manchmal würden Personen seitens RAV aus dem alleinigen Grund zugewiesen um zu überprüfen, ob die betreffende Person einer nicht gemeldeten Arbeit nachgehe oder nicht.

Die Zielerreichung wird unter den aktuellen arbeitsmarktlichen und institutionellen Rahmenbedingungen von den Programm-Mitarbeiter*innen als schwierig eingeschätzt: als Hinderungsgründe werden individuelle komplexe Problemlagen, die Höhe des Programmpensums, fehlende vorgelagerte Massnahmen bzw. Qualifikation sowie die fehlenden Arbeitsprofile und -stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt genannt.

Für die zuweisenden Stellen stehe die Ablösung von der ALV bzw. Sozialhilfe im Vordergrund, nicht unbedingt die (dafür notwendige) Förderung und Entwicklung einer Person. Zielkonflikte gäbe es insbesondere dort, wo der Auftrag der zuweisenden Stelle nicht umsetzbar sei und es einen Kompetenzaufbau bräuchte.

Die Sozialdienste seien zum Teil sehr streng und würden den Programm-Mitarbeiter*innen wenig Fachkompetenz übertragen. Manchmal würde grosser Druck ausgeübt und es sei teilweise sehr schwierig, miteinander ins Gespräch zu kommen. Manchmal fände eine Annäherung statt, wenn die zuweisenden Stellen sähen, wie die Programm-Mitarbeiter*innen arbeiteten. Angenehm sei es, wenn sie als Fachpersonen für berufliche Integration angesprochen würden.

Die seitens beco gesetzten Rahmenbedingungen würden immer enger. Der administrative Aufwand werde immer grösser. Dies gehe zu Lasten der Arbeit mit den Teilnehmer*innen. Eine Mitarbeiter*in fasst ihre Wahrnehmung der Rahmenbedingungen folgendermassen zusammen: „in der Theorie geboren und in der Praxis nicht kompatibel“. Allgemein werde mehr Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit gefordert. Dies gehe jedoch am Fakt vorbei, dass es um Menschen gehe.

4. Zusammenführung und Zuspitzung der Ergebnisse

Die Aussagen der Teilnehmer*innen aus dem Workshop und den Interviews wurden in Form von 10 Hypothesen zusammengefasst und im zweiten Workshop den Mitarbeiter*innen zur Diskussion gestellt. Aus zeitlichen Gründen konnten jedoch nur die ersten fünf Hypothesen im Plenum mit den Mitarbeiter*innen besprochen werden.

Die 10 Hypothesen zu den Workshops und Interviews mit den Teilnehmer*innen lauten:

- (1) Die Fokussierung des Coachings auf berufliche Belange behindert Problemlösungsprozesse, weil sich bspw. soziale und psychische Probleme auf die Motivation für die Teilnahme am Programm auswirken.
- (2) Das wiederholte Überarbeiten des Lebenslaufes mit teilweise voneinander abweichenden Zielsetzungen und Aufträgen wirkt auf die Programm-Teilnehmer*innen abwertend.
- (3) Programme müssten flexibel gestaltet sein und Entwicklungsfreiräume für die Programm-Mitarbeiter*innen bieten, damit sie den Bedarfen der Teilnehmender*innen gerecht werden können.
- (4) Die Programme scheitern grundsätzlich nicht daran, dass die Teilnehmer*innen nicht ausreichend kooperieren würden und / oder die Coaches zu wenig Unterstützung bieten.
- (5) Die Bildungsangebote in Form von Workshops werden durch strukturelle Vorgaben bestimmt und können deshalb individuelle Bedarfe der Teilnehmer*innen nicht oder nur teilweise berücksichtigen.
- (6) Wenn berufliche Ziele von Teilnehmer*innen nicht mit den Qualifikationsmöglichkeiten der Programme erreicht werden können, wird daran gearbeitet, die Erwartungen der Teilnehmer*innen an die Möglichkeiten der Programme anzupassen.
- (7) Eine selbstbestimmte Teilnahme an Programmen der beruflichen Integration korreliert mit der Qualität der Information über Möglichkeiten beruflicher Integration.
- (8) Die finanzielle Entgeltung für das praktische Engagement in einem Programm widerspricht dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und wird als ungerecht empfunden.
- (9) Teilnehmende ohne beruflichen Abschluss werden auf Ihre Arbeitsmotivation geprüft und werden in Basiskompetenzen qualifiziert. Für den Arbeitsmarkt qualifizierende Abschlüsse können häufig nicht vermittelt werden, weil hierzu keine Kostengutsprachen von zuweisenden Stellen übernommen werden.
- (10) Die Erwerbsarbeit unterliegt einem steten Wandel. Auch qualifizierte Arbeitskräfte sind davon betroffen. Strategien, die auf die Kompetenzerweiterung der Programm-Teilnehmer*innen abzielen, könnten die strukturellen Probleme des Erwerbsarbeitsmarktes nicht lösen.

Die fünf Programm-Mitarbeiter*innen wählten je eine der ersten fünf Hypothesen aus und kommentierten diese in zustimmender Weise:

- (1) Der Umgang mit sozialen und psychischen Problemen im Rahmen des Coaching basiere auf Goodwill und gehöre nicht zum Auftrag. Dies stelle eine Angebotslücke dar, um die sich niemand kümmere: der Sozialdienst habe keine Zeit, das SAH Bern keinen Auftrag.
- (2) Es wird festgehalten, dass im Rahmen des Programms nur ein kleiner Teil im gesamten Integrationsprozess geleistet werden könne. Gewisse Ausbildungsabschlüsse, wie beispielsweise das EFZ, hätten an Wert verloren und garantierten keinen Stellenantritt auf dem regulären Arbeitsmarkt.
- (3) Es wird ausgeführt, dass es die auf die Teilnehmer*innen zugeschnittenen Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt oftmals nicht gäbe. Es sei daher notwendig, auch einen weiteren Blick auf die Zusammenhänge über das Programm hinaus zu werfen. Das Programm sei nur ein Teil der Lösung und könne keine Gesamtlösung bieten. Es fange „weiter vorne“ an: politisch, wirtschaftlich. Gewisse Leute seien aktuell nicht integrierbar. Hier bräuchte es ein anderes Angebot oder es bräuchte viel mehr vorher.
- (4) Es wird Verständnis ausgedrückt bezüglich der demotivierenden Wirkung bei einer wiederholten Überarbeitung des Lebenslaufes. Es werde versucht zu vermitteln, dass die Vorschläge im Rahmen des Bewerbungcoachings immer auch ein Stück weit individuell geprägt seien und sich daher teilweise auch widersprechen könnten. Es wird zudem festgehalten, bei gewissen Startgesprächen entgegen der Vorgaben die Bewerbungsunterlagen nicht zu kontrollieren, was auch den ebenfalls anwesenden fallführenden Personen zwar aufgefallen, aber stillschweigend hingenommen worden sei.
- (5) Es wird darauf hingewiesen, dass zeitlich und inhaltlich vorstrukturierte Programme schwierig seien. Die praktischen Tätigkeitsfelder „Velo“ und „Recycling“ seien nicht für alle Programm-Teilnehmer*innen passend. Wünschenswert wären kleinere und mehr Einsatzorte im ersten Arbeitsmarkt, die durch Programm-Mitarbeiter*innen begleitet würden.

5. Schlussfazit

Als Fazit des Kooperationsprojekts lässt sich festhalten, dass ein Teil der Programm-Teilnehmer*innen freiwillig kommt, ein Teil der Programm-Teilnehmer*innen wird zu einer Teilnahme verpflichtet. Über eine Zuweisung und die Art und Weise der Programmvermittlung entscheiden die fallführenden Personen der zuweisenden Stellen der RAVs und der Sozialdienste bzw. der Gemeinden. Die Kooperation mit den fallführenden Personen wird sowohl aus Sicht der Programm-Teilnehmer*innen wie auch aus Sicht der Programm-Mitarbeiter*innen nicht immer als einfach bezeichnet. Besonders einschränkend werden die Vorgaben dort erlebt, wo es sich von der Zielsetzung her um einen nicht umsetzbaren Auftrag handelt, die Struktur und Inhalte der Programme zu wenig auf die Bedarfe der Teilnehmenden ausgerichtet werden können und Programmzuweisung auf eine reine Kontrollfunktion reduziert wird. Nichtsdestotrotz versuchen zumindest ein Teil der Programm-Teilnehmer*innen sowie die am Workshop beteiligten Programm-Mitarbeiter*innen innerhalb der Programme die – zwar stets kleiner werdenden – Gestaltungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten so weit wie möglich auszuschöpfen.

6. Empfehlungen

Für die Weiterbearbeitung der Thematik werden auf drei Ebenen folgende erste Empfehlungen zuhanden der Praxis skizziert:

1. Ebene der Programme:

- Regelmässiger Austausch zwischen Teilnehmer*innen und Mitarbeiter*innen zu Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräumen betreffend der Förderung der Selbstbestimmung in Arbeitsintegrationsprogrammen
- Anpassungsmöglichkeiten der Programme an die geäusserten Wünsche der Teilnehmenden und Mitarbeitenden prüfen und wo möglich umsetzen
- Programmspezifische Massnahmen und Ideen zur Weiterentwicklung des Angebots eruieren

2. Ebene der Organisation:

- Programmübergreifender Austausch zu Kooperationsgestaltung mit unfreiwilligen und (noch) nicht motivierten Teilnehmer*innen initiieren und fördern
- Massnahmen und Ideen zur Weiterentwicklung des Angebots im Bereich Arbeitsintegration eruieren

3. Sozialpolitische Ebene

- Rückmeldung an die Auftraggebenden des becos und der Gemeinden zu Möglichkeiten und Grenzen unter den aktuellen arbeitsmarktlichen und institutionellen Rahmenbedingungen
- Sensibilisierung zur Thematik „Selbstbestimmung in Arbeitsintegrationsmassnahmen“ im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit
- Überprüfen der strategische Positionierung im Bereich Arbeitsintegration

7. Ausblick und weiteres Vorgehen

Vorgesehen sind ein weiterer interner Austausch zur Weiterentwicklung der Angebote sowie die Erarbeitung von Vorschlägen mit konkreten Ideen für die künftige Zusammenarbeit mit den Auftraggebenden und den zuweisenden Stellen. Weiter soll der Projektbericht in der SOPO unter Einbezug weiterer Akteure im Hinblick auf allfällige weiterführende Massnahmen auf der strategischen Ebene diskutiert werden. Im Rahmen einer Fachveranstaltung des Instituts Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe der ZHAW werden die Ergebnisse unter dem Titel „Fordern und Fördern: Selbstbestimmung im zweiten Arbeitsmarkt“ am 7. Mai 2019 im Toni-Areal in Zürich einer weiteren Öffentlichkeit präsentiert.⁹

⁹ <https://www.zhaw.ch/de/sozialarbeit/ueber-uns/veranstaltungskalender/veranstaltungen-detail/event/detail/2696-20190507-fordern-und-foerdern-selbstbestimmung-im-zweiten-arbeitsmarkt/>

Literatur

Aeppli, Daniel C. und Ragni, Thomas (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in der Sozialhilfe 2005 und 2006*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation. Arbeitsmarktpolitik Nr. 28 (7.2009).

Bundesamt für Statistik (2014). *Situation der Ausgesteuerten*. Neuchâtel.

Dubach, Philipp; Rudin, Melanie; Bannwart, Livia; Dutoit, Laure & Bischof, Severin (2015). *Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien*. Bern. Büro BASS. Abgerufen am 20.7. unter: http://www.buerobass.ch/studienPopup_d.php?projektId=621

Gurny, Ruth & Tecklenburg, Ueli (2016). *Fallgruben und Sackgassen. Zu Entwicklung in der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten*. Grundlagenpapier des Denknetz. Abgerufen am 12.8.2016 unter: <http://www.denknetz.ch/grundlagen/neuere-geschichte-der-sozialhilfe-der-schweiz>

Gurny, Ruth; Ringger Beat & Tecklenburg, Ueli (2015). *Würde, bedingungslos. Wie die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen fruchtbar gemacht werden kann*. Zürich: edition 8.

Gurny, Ruth & Tecklenburg, Ueli (2013) (Hrsg.) *Arbeit ohne Knechtschaft. Bestandesaufnahmen und Forderungen rund ums Thema Arbeit*. Zürich: edition 8. S. 249-269.

Julkunen, Ilse; Austin, Michael J.; Fisher, Mike; Uggerhøj, Lars (2014). Helsinki Statement on Social Work Practice Research. Social Work Research (4) , Supplement 1. DOI: 10.1080/2156857X.2014.981426

Mäder, Ueli (2009). Zur Dynamik von Integration und Ausschluss. In Stefan Kutzner, Michael Nollert, Jean-Michel Bovin (Hrsg.) *Armut trotz Arbeit. Die neue Arbeitswelt als Herausforderung für die Sozialpolitik*, S. 60-73

Mey, Eva & Benz, Fernanda (2010). Qualitative Evaluation der Arbeitsintegrationsprogramme der Stadt Zürich. Ergebnisse einer biografisch angelegten Studie. In: Sozialdepartement Stadt Zürich (Hg.) *Eingebunden statt aussortiert. Erfahrungen aus der Stadtzürcher Arbeitsintegration*. Edition Sozialpraxis Nr. 6, S. 8-45.

Nadai, Eva (2013) Aktivierung. In Anna Maria Riedi, Michael Zwilling, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta, Doris Aebi Zindel (Hrsg.) *Handbuch Sozialwesen Schweiz*. Bern: Haupt, S. 332-335.

SAH Bern (2007). Leitbild. Abgerufen am 4.3.2019 unter: <http://www.sah-bern.ch>

Schallberger, Peter & Wyer, Bettina (2010). *Praxis der Aktivierung – Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. Konstanz: UVK.

Scherschel, Karin, Streckeisen, Peter & Krenn, Manfred (Hrsg.) (2012). *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.

Strohmeier Navarro Smith, Rahel (2019 im Erscheinen). Der aktivierende Sozialstaat. *Wörterbuch für Sozialpolitik*.

Strohmeier, Rahel & Knöpfel, Carlo (2005). *Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität*. Luzern: Caritas.

Tecklenburg, Ueli (1999). Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene. In Caritas Schweiz (Hrsg.) *Sozialalmanach. Existenzsicherung in der Schweiz*. Luzern: Caritas, S. 131-144.

Wyer, Bettina (2014). *Der standardisierte Arbeitslose. Langzeitarbeitslose Klienten in der aktivierenden Sozialpolitik*. Konstanz und München.

Wyss, Kurt (2009). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Ein Sachbuch aus der edition 8. 2. Aufl., Freiburg.

Zobrist, Patrick und Kähler, Harro (2017). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. 3., vollständig überarb. Aufl., München: Ernst Reinhardt GmbH & Co KG.

Departement Soziale Arbeit

Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Pfingstweidstrasse 96
Postfach
CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 xx xx
xxxx@zhaw.ch
www.zhaw.ch/sozialarbeit